Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum	2 juni 2015
Ons kenmerk	2015/12
Betreft	Tussenstand Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Hierbij bied ik u de tussenstand aan van het onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijgingen van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Mr. A. Wolfsen
Voorzitter Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

Tussenstand Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel

Vooraf

Bij regeling van 13 februari 2015[1] is de Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel (hierna: de commissie) ingesteld door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst. De aanleiding voor het instellen van de commissie is de motie-Scholten c.s. (EK 34000 VI, O) waarin het oplopen van de kosten op het terrein van de gesubsidieerde rechtsbijstand aan de orde wordt gesteld en wordt gevraagd om onderzoek te doen naar de oorzaken van het oplopen van die kosten.

De commissie heeft tot taak het doen van onderzoek naar de oorzaken van de kostenstijging van gesubsidieerde rechtsbijstand en het doen van aanbevelingen voor vernieuwing van het stelsel met het oog op een betere budgettaire beheersbaarheid van het stelsel waarbij de toegang tot het recht voor min- en onvermogenden gegarandeerd blijft. De instellingsregeling schrijft voor dat de eindrapportage uiterlijk 1 september 2015 gereed is. In de instellingsregeling is voorzien in een tussenstand per 1 juni 2015. In dit verslag geeft de commissie weer wat de stand van zaken is per 1 juni 2015.

De commissie hecht eraan te vermelden dat zij bovenal een kwalitatief goed onderzoek wil uitvoeren. Het gaat om de invulling van een grondrecht, waar zorgvuldig mee moet worden omgegaan. In de kern gaat het om het waarborgen van de toegang tot het recht voor min- en onvermogenden. De beheersbaarheid van de kosten van de gesubsidieerde rechtsbijstand kan daar niet los van worden gezien. Immers, alleen met een beheersbaar stelsel kan de toegang tot het recht ook op de langere termijn gewaarborgd blijven. Tussen de beheersbaarheid van de kosten en de toegang tot het recht kan een zekere spanning ontstaan. Voor het goed doorgronden van die spanning is een analyse van de bredere context en aanpalende ontwikkelingen noodzakelijk. Tegelijkertijd vergt een goede analyse van de oorzaken van kostenstijgingen een diepgaand onderzoek op diverse specifieke terreinen van de gesubsidieerde rechtsbijstand. Deze analyse vormt immers de basis voor de verbetervoorstellen. De voor een goed onderzoek noodzakelijke breedte *en* diepte van de analyses, inclusief het voeren van de daarvoor noodzakelijke gesprekken met (ervarings)deskundigen, maken dat het tijdpad zeer ambitieus is. Niettemin streeft de commissie ernaar de eindrapportage op de in de instellingsregeling genoemde datum gereed te hebben.

---

[1] Stcrt. 2015, 4919.

Dit verslag beschrijft de werkzaamheden van de commissie tot dusver en geeft aan hoe het vervolg van het onderzoek eruit ziet. Inhoudelijke analyses en verbetervoorstellen volgen in de eindrapportage.

Verkennende fase

Op 4 maart jl. heeft de commissie haar eerste vergadering gehad. Die vergadering kan worden gezien als de start van de eerste, verkennende fase. Het doel van deze fase was tweeledig. Enerzijds wilde de commissie zich een goed beeld vormen van het complexe stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand en de partijen die daarin werkzaam zijn. Daarbij is het niet alleen van belang te bezien hoe de partijen formeel, volgens het wettelijke kader, opereren, maar juist ook om inzicht te krijgen in ervaringen en werkwijzen. Anderzijds heeft de commissie zich verdiept in de kostenontwikkelingen binnen het stelsel. Daarbij stond voor de commissie voorop het belang van een goede, objectieve weergave van die ontwikkelingen. Vooruitlopend op het verdere onderzoek, heeft de commissie zich een eerste beeld gevormd van de ontwikkelingen van het aantal en de soort toevoegingen, alsmede de achtergronden van deze ontwikkelingen.

De commissie heeft in de eerste fase met de belangrijkste spelers in het veld van gesubsidieerde rechtsbijstand gesprekken gevoerd. Het gaat daarbij om direct betrokkenen, te weten de raad voor rechtsbijstand, de Nederlandse Orde van Advocaten, specialisatieverenigingen binnen de advocatuur, het juridisch loket en het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast zijn of worden er gesprekken gevoerd met een grote groep partijen die weliswaar wat meer op afstand, maar niettemin een belangrijke rol spelen in het stelsel. Het gaat om de Raad voor de rechtspraak, het openbaar ministerie, de sociaal raadslieden (onderdeel van de MO-groep), rechtsbijstandsverzekeraars, de Mediatorsfederatie Nederland, de Stichting Geschillencommissie en de Consumentenbond. Om zich goed te laten informeren, heeft de commissie daarnaast diverse werkbezoeken afgelegd. Zo is de commissie op bezoek geweest bij de Rechtbank te Rotterdam, waar zij heeft gesproken met rechters die werkzaam zijn op diverse terreinen die voor de gesubsidieerde rechtsbijstand van belang zijn. Ook heeft de commissie werkbezoeken afgelegd aan rechtsbijstandsverleners, bijvoorbeeld het Advokatenkollektief in Rotterdam. De commissie heeft kennis genomen van de instelling van de commissie-Barkhuysen door de Nederlandse Orde van advocaten. Er is goed contact met die commissie. Bij de door deze commissie georganiseerde bijeenkomst met de specialisatieverenigingen is een delegatie van onze commissie aanwezig geweest. Andersom is de heer Barkhuysen ook bij een bijeenkomst van onze commissie geweest.

Volgens de commissie is het verder van belang een goed beeld te verkrijgen van de gebruikers van het stelsel: de rechtzoekenden. In 2013 was ongeveer 36 % van de

Nederlandse bevolking potentieel toevoegingsgerechtigd.[2] De eerste meting over het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vond plaats in 2005. Sinds dat jaar is sprake geweest van een continue daling, vanaf 2012 slechts een geringe daling. Een groot deel van de toevoegingsgerechtigden (circa 85 %) valt binnen de laagste categorie van eigen bijdragen. Daarnaast is er sprake van een toename van het aantal toevoegingen per gebruiker per jaar (stijging van 1,43 in 2002 naar 1,55 in 2013).[3] In die gegevens heeft de commissie aanleiding gezien de gebruikers van het stelsel nader in beeld te brengen. Op 13 mei jl. heeft daartoe een discussiebijeenkomst plaatsgevonden met diverse experts, waaronder onderzoekers van het Sociaal Cultureel Planbureau, het WODC, de raad voor rechtsbijstand, sociaal raadslieden en sociaal juridische hulpverleners van de MEE-groep. Daarbij is ook expliciet aandacht besteed aan, mogelijk ongewenst, niet-gebruik (vraag uitval). Dat heeft nadere vragen opgeleverd, waarvan de beantwoording nog gaande is. Daarbij hoopt de commissie gebruik te kunnen maken van het onderzoek dat wordt uitgevoerd door het WODC naar het niet-gebruik van het stelsel.[4]

Om zich te laten informeren over stelsels van gesubsidieerde rechtsbijstand en relevante ontwikkelingen buiten Nederland, heeft de commissie gesproken met prof. dr. J.M. Barendrecht van het The Hague Institute for the Internationalisation of Law. In dit verband is het goed op te merken dat de commissie kennis heeft genomen van het voornemen van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om naar aanleiding van eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer een internationale vergelijking van de uitgaven per toevoeging uit te laten voeren. Van de resultaten zal, indien die ruim voor 1 september a.s. beschikbaar zijn, de commissie kennis nemen en die waar mogelijk verwerken in de eindrapportage.

Verdiepende fase

De verdiepende fase is de fase waarin de commissie zich momenteel bevindt. In deze fase verdiept de commissie zich nader in onder meer de kostenontwikkeling tussen 2002 en 2014. Het jaarlijks door de overheid aan de raad voor rechtsbijstand te betalen bedrag is gebaseerd op het aantal afgegeven toevoegingen in de periode 1 september van het vorige jaar en 1 september van het betreffende jaar. De prijs van deze afgegeven toevoegingen zijn een raming van de gemiddelde prijs van deze toevoegingen. De commissie constateert echter dat de financiering van de gesubsidieerde rechtsbijstand

---

[2] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, S.L. Peters e.a., p. 79. Ambtshalve toevoeggebruikers vallen niet noodzakelijkerwijs binnen deze groep, omdat deze toevoeging geen inkomenstoets kent.

[3] Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2013, S.L. Peters e.a., p. 70.

[4] Dit onderzoek is ingesteld naar aanleiding van een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om zicht te krijgen op het niet-gebruik door rechtzoekenden die wel onder het bereik van de Wet op de rechtsbijstand vallen, maar geen gebruik maken van het stelsel. Dit om de toegankelijkheid van het stelsel nauwkeuriger te kunnen beoordelen.

een diffuus systeem is en onderzoekt welk cijfermateriaal de werkelijke uitgaven zo nauwkeurig mogelijk benadert. In haar eindrapport komt de commissie hier op terug.

Tegelijkertijd constateert de commissie dat, voor een eerlijk, toegankelijk en dus ook beheersbaar stelsel, niet alleen de ontwikkeling van uitgaven van belang is. Voor de commissie staat voorop dat het stelsel erop gericht moet zijn dat de toegang tot het recht voor min- en onvermogenden gewaarborgd is. Aan die toegang moet een goede visie ten grondslag liggen. Juist vanwege de noodzaak tot het hebben van een, ook op de lange termijn, toegankelijk stelsel, richt de commissie zich niet alleen op het verloop van de kosten, maar ook op relevante ontwikkelingen die het beroep op het stelsel hebben doen toe- of afnemen.

Als wordt ingezoomd op de mate waarin een beroep is gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand, dan springt een aantal ontwikkelingen in het oog. Op een aantal terreinen is sprake van een afgenomen beroep, zoals binnen het vreemdelingendomein (inclusief asiel) en het sociale verzekeringsrecht (niet zijnde het terrein van de sociale voorzieningen). Op andere terreinen is sprake van een toegenomen beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand. Met name het strafrecht en het echtscheidingsrecht (inclusief de echtscheidingsgerelateerde toevoegingen) springen eruit. Voor strafrecht is opvallend dat de kosten van een toevoeging harder stijgen dan de aantallen toevoegingen. De commissie onderzoekt de achtergronden van de opvallende trends in de mate waarin een beroep is gedaan op de gesubsidieerde rechtsbijstand. In aanvulling op haar eigen onderzoek en als ondersteuning heeft de commissie het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gericht om bijstand gevraagd.

In de verdiepende fase vinden ook verschillende focusbijeenkomsten plaats. Deze bijeenkomsten hebben als doel een diepgaande discussie te voeren over de meest relevante thema's die in de verkennende fase aan het licht zijn gekomen.

De eerste focusbijeenkomst had betrekking op de toegang tot het recht. De (ondergrens van de) toegang tot het recht wordt in een belangrijke mate bepaald door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Vanwege het casuïstische karakter van die jurisprudentie heeft de commissie met prof. T. Barkhuysen (auteur van onder meer een advies over het door de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voorgestelde maatregelenpakket tot vernieuwing van het stelsel in relatie tot de toegang tot het recht en door de Eerste Kamer gehoord als deskundige) van gedachten gewisseld over de normen die uit Straatsburgse jurisprudentie voortvloeien voor de toegang tot het recht en in het bijzonder het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Ook heeft de commissie het congres 'Bezuinigingen versus mensenrechten: 'worden de grenzen bereikt?'', georganiseerd door de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland, bijgewoond.

Naast jurisprudentie uit Straatsburg zijn ook ontwikkelingen uit Brussel van belang voor het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand. Immers, richtlijnen kunnen als het ware dwars door bestaande nationale regelgeving heen gaan. Dat gegeven is voor de commissie aanleiding geweest om zich in dit thema verder te verdiepen.

Daarnaast vond er, zoals hiervoor aangegeven, op 13 mei jl. een bijeenkomst over multiproblematiek plaats, in combinatie met de achtergronden van de Wrb-gebruiker. De andere themabijeenkomsten hebben betrekking op echtscheidingen, het strafrecht en bestuursrechtelijke onderwerpen. Voor wat betreft de echtscheidingen heeft de commissie zich ook georiënteerd op (relevante) internationale ontwikkelingen, door een internationale conferentie hierover bijgewoond te hebben.

Het onderzoek op de genoemde terreinen is nog volop bezig ten tijde van schrijven van deze tussenstand. Het is nog te vroeg om conclusies te kunnen weergeven. Een veelgehoord geluid in de verkennende fase is niettemin dat de puntentoekenning die gebaseerd is op het rapport 'Fair forfaitair' van de Commissie herijking vergoedingen rechtsbijstand ('Commissie Maan') niet over de hele linie meer voldoet aan de huidige praktijk. De commissie zal de puntensystematiek tegen het licht houden op evidente afwijkingen. In de verdiepende fase wordt ook bezien in hoeverre deze systematiek nog voldoet. Uiteraard kijkt de commissie ook naar een goede inrichting van de eerstelijnsvoorziening. Andere aandachtspunten zijn onder meer de werking van de systematiek van eigen bijdragen, High trust en de effecten van het Besluit van 29 januari 2015, houdende wijziging van het Besluit eigen bijdrage rechtsbijstand, het Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en het Besluit toevoeging mediation in verband met het treffen van enige maatregelen inzake de gesubsidieerde rechtsbijstand[5]. De verdiepende fase zal worden afgesloten met het formuleren van de ijkpunten waar een nieuw systeem, of vernieuwingen in het systeem, aan zouden moeten voldoen.

Het vervolg van het onderzoek

De laatste fase van de werkzaamheden van de commissie staat in het teken van de uitwerking van de aanbevelingen die zien op vernieuwingen in het systeem, of (voor op de langere termijn) een nieuw systeem. Met het opstellen van de aanbevelingen zullen ook de consequenties daarvan in kaart worden gebracht, zowel in financiële zin als wat betreft de toegang tot het recht. Tot slot staan de komende maanden in het teken van het opstellen van het eindrapport.

[5] Stb. 2015, 35.